

Versão anonimizada

Tradução

C-9/22 – 1

Processo C-9/22

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

5 de janeiro de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

High Court (Tribunal Superior, Irlanda)

Data da decisão de reenvio:

30 de novembro de 2021

Recorrentes:

NJ

OZ

Recorrido:

An Bord Pleanála (Agência de Ordenamento do Território)

Irland (Irlanda)

Attorney General (Procurador-Geral)

Interveniente:

DBTR-SCRI Fund

A HIGH COURT (TRIBUNAL SUPERIOR)

RECURSO

[Omissis]

[Números de referência nacionais]

[Omissis]

(n.º 3) ¹

ACÓRDÃO de [Omissis] [do juiz presidente] proferido na terça-feira 30 de novembro de 2021

- 1 No Acórdão proferido no processo Kerins/An Bord Pleanála (N.º 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 [não publicado, High Court (Tribunal Superior), de 31 de maio de 2021], foi negado provimento ao recurso interposto pelos recorrentes, tendo-se esta decisão baseado em questões de direito interno e tendo nela sido mencionada a minha intenção de submeter ao TJUE algumas questões relativas ao direito da União.
- 2 No Acórdão proferido no processo Kerins/An Bord Pleanála (N.º 2) [2021] IEHC 612, [não publicado, High Court (Tribunal Superior), de 4 de outubro de 2021], foram apresentados alguns esclarecimentos [sobre] o Acórdão n.º 1, a pedido das partes.
- 3 Com este despacho, redige-se o pedido formal de reenvio [Omissis].

Objeto do processo principal

- 4 O[s] recorrente[s] pede[m] que seja proferido despacho de anulação de uma decisão tomada pela An Bord Pleanála (Agência de Ordenamento do Território irlandesa, a seguir, «Agência»), na sua qualidade de autoridade competente para aprovar projetos na Irlanda, que no caso em apreço concedeu uma licença de construção de um loteamento. Os recorrentes pretendem também que seja declarada a invalidade da *section 28* do Planning and Development Act 2000 (2000 Act) [Lei de 2000 sobre o Ordenamento do Território e o Desenvolvimento (a seguir, Lei de 2000)] por ser contrária ao direito da União, nomeadamente à Diretiva 92/43/CEE, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, e à Diretiva 2011/92/UE, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, conforme alterada pela Diretiva 2014/52/UE, por as orientações obrigatórias previstas naquela *section* interferirem com o processo de avaliação apropriada (a seguir «AA») ou com o processo de avaliação dos efeitos no ambiente («PAEA»).

Matéria de facto

- 5 O local a que se refere o presente pedido [de construção] situa-se na zona conhecida como *Dublin's south inner city* ² [Omissis].

¹ N. de T.: Esta é a terceira decisão proferida em processos entre as mesmas partes. As outras duas decisões são referidas nos n.ºs 1 e 2 presente acórdão.

- 6 O Dublin Development Plan 2016 – 2022 (Plano de Ordenamento da Cidade de Dublin 2016 – 2022) foi aprovado em 23 de setembro de 2016 pelo Dublin City Council (Assembleia Municipal de Dublin, a seguir «*Council*»), na qualidade de autoridade responsável pelo ordenamento do território, e entrou em vigor em 21 de outubro de 2016.
- 7 A elaboração de um plano de ordenamento é uma obrigação legal (prevista na *section 9(1)* da Lei de 2000).
- 8 O plano de ordenamento indica que a área em causa é uma *Strategic Development and Regeneration Area* (Área Estratégica de Ordenamento e Regeneração, a seguir «SDRA»), à qual se dá o nome de «*St. Teresa's Gardens and Environs SDRA 12*». O plano SDRA abrange duas antigas zonas industriais, cuja exploração esteve a cargo das sociedades Player Wills e Bailey Gibson.
- 9 Para implementar o SDRA 12, o *Council* preparou em julho de 2017 um plano-quadro de ordenamento, cuja preparação não está prevista na lei. Este último incluía uma proposta de realização de um parque com uma dimensão de 0,2 hectares na zona industrial Bailey Gibson.

Orientações ministeriais

- 10 Em 2018, foram adotadas as orientações ministeriais intituladas *Urban Development and Building Height Guidelines* (Orientações Relativas ao Ordenamento Urbanístico e à Altura dos Edifícios, a seguir «orientações») ao abrigo da *section 28* da Lei de 2000. As orientações foram, elas próprias, submetidas a uma avaliação estratégica ambiental (a seguir «AEA»).
- 11 As orientações não impõem que a licença seja concedida, antes preveem a possibilidade de a licença ser concedida. *[Omissis]* [A]s orientações impõem que a concessão de uma licença seja uma das opções disponíveis, inclusivamente nos casos em que objetivos específicos do planeamento urbano ou rural, dos planos locais, ou considerações ambientais que com eles estejam relacionadas determinem o contrário. Por conseguinte, as orientações impedem que se conclua que uma licença não pode ser concedida devido a estes fatores.
- 12 O ponto 3.1 das orientações de 2018 prevê claramente que «o Governo considera que a altura dos edifícios deve, em geral, ser aumentada em locais urbanos adequados. Existe por conseguinte uma presunção no sentido de que os edifícios devem ser mais altos nos centros das cidades e noutras localidades urbanas *[Omissis]*.»
- 13 É evidente que esta abordagem, que, por sua vez, está na origem dos *Specific Planning Policy Requirements* (Requisitos Específicos de Política de

² N. de T.: Zona localizada no quadrante sudoeste da cidade de Dublin.

Ordenamento, a seguir «SPPR») obrigatórios de que a seguir se trata, se baseia em políticas governamentais em matéria de habitação e não em considerações puramente ambientais. Assim, o presente processo suscita especificamente a questão da legalidade de orientações obrigatórias que têm origem em políticas que se baseiam principalmente, embora não exclusivamente, em considerações não ambientais.

- 14 O *Specific Planning Policy Requirement 3* (Requisito Específico da Política de Ordenamento 3, a seguir «SPPR 3») prevê o seguinte:

«Constitui requisito específico da política de ordenamento do território que quando:

- (A) 1. um requerente de uma licença de construção explique de que forma a sua proposta de ordenamento observa os critérios acima indicados; e
2. a avaliação da autoridade de ordenamento do território com aquela seja coincidente, atendendo aos parâmetros estratégicos e de política nacional mais amplos constantes do *National Planning Framework* (Quadro Nacional de Ordenamento do Território) e das presentes orientações;

a autoridade de ordenamento pode aprovar o projeto, ainda que os objetivos específicos do plano de ordenamento ou do plano local pertinentes indiquem o contrário.»

- 15 Rejeito a alegação da Agência segundo a qual a observância das orientações não evita um resultado específico. Evita uma decisão da Agência segundo a qual a própria concessão da licença é excluída pelo plano de ordenamento. É certo que a Agência pode continuar a recusar conceder a licença com base noutros fundamentos, mas a única coisa que é absolutamente clara é que, aplicando-se o acima indicado, a Agência não tem assim direito de recusar a licença pelo facto de «objetivos específicos do plano de ordenamento ou do plano local pertinentes indi[car]em o contrário.»
- 16 O facto de a redação do SPPR 3(A) utilizar uma terminologia de tipo permissivo é mais uma questão de formulação do que de substância porque nos termos da disposição legal da *section 28*, o seu cumprimento é obrigatório. A Agência alega que os «critérios acima» mencionados no SPPR 3(A) incluem o critério de que «[o]s requisitos de avaliação ambiental pertinentes, incluindo, se necessário a AEA, a AA, o PAEA e a Avaliação do Impacto Ecológico» devem ser preenchidos. No entanto, isto não responde à questão de saber *de que forma* é que o SPPR influencia o processo.
- 17 A *section 28(1)(C)* da Lei de 2000 prevê que quando as orientações ministeriais adotadas ao abrigo desta secção contiverem requisitos específicos de política de ordenamento do território, a Agência deverá respeitar esses requisitos. Isto é obrigatório.

- 18 As orientações indicam no presente caso *[Omissis]* que a autoridade responsável pelo ordenamento do território «pode aprovar o projeto, ainda que os objetivos específicos do plano de ordenamento ou do plano local pertinentes indiquem o contrário», em relação a projetos que cumpram os mencionados critérios. Embora esteja redigido em termos amplos, daqui resulta que a autoridade responsável pelo ordenamento do território não pode adotar uma decisão que rejeita uma licença por motivo decorrente da redação do plano de ordenamento ou do plano de local. Isto tem um efeito obrigatório *[Omissis]*.
- 19 A Agência está obrigada a cumprir estas orientações e, por conseguinte, não pode declarar que o plano de ordenamento ou o plano local impedem a concessão da licença.

Plano diretor

- 20 O plano de ordenamento prevê expressamente no n.º 2.2.8.1 a elaboração de um plano diretor, estando previsto neste n.º n.º 2.2.8.1 que o «*Dublin City Council* preparará orientações específicas para cada área nas áreas estratégicas de ordenamento e de regeneração (SDRA) e para os principais centros das divisões administrativas da cidade, utilizando *[Omissis]* planos diretores esquemáticos *[Omissis]* [outros elementos irrelevantes para o presente processo].» O plano de ordenamento estava sujeito a uma *[Omissis]* AEA, mas o plano diretor não.
- 21 Os representantes do interveniente *[Omissis]* e o *Council* prepararam em conjunto, em janeiro de 2020, um plano diretor para a área. Em 15 de janeiro de 2020, os consultores de ordenamento do dono da obra submeteram o plano diretor a uma AA. Não foi submetido a uma AEA. O plano diretor prevê a eliminação do espaço aberto ao público da zona industrial Bailey Gibson e a colocação deste espaço noutro local numa fase posterior do ordenamento, mediante o pagamento de uma contribuição financeira por parte do dono da obra.

Qualidade na qual o plano diretor foi aprovado

- 22 Rejeito a interpretação da Agência segundo a qual o *Council* aprovou o plano diretor na qualidade de «proprietário do terreno». *[Omissis]* A adoção do plano diretor não se limita claramente ao papel do *Council* enquanto proprietário do terreno, uma vez que também prevê a realização de obras em terrenos de que o *Council* não seja proprietário. Mas ainda que se referisse apenas a terrenos do *Council*, implicaria o exercício da função deste último como autoridade local.
- 23 É certo que, em relação a determinados projetos, por vezes o *Council* é a autoridade competente e outras vezes é o dono da obra – sendo esta uma distinção refletida, por exemplo, no artigo [9.º-A] da Diretiva [2011/92], conforme alterada pela Diretiva 2014/52/UE. No que diz respeito aos projetos em terrenos que sejam propriedade do interveniente neste processo, é claro que o *Council* não é o dono da obra. No entanto, nos termos do direito interno, mesmo nos casos em que o

Council seja tanto o proprietário como o dono da obra, continua a atuar na sua qualidade de *Council* [Omissis].

- 24 [Omissis] [Repetem-se, em substância, os §§ 23 e 26]
- 25 Além disso, na medida em que o *Council* aprovou o plano de ordenamento na qualidade de autoridade de ordenamento do território e em que este prevê um plano diretor para orientar as futuras edificações, deve considerar-se, de um ponto de vista jurídico, que qualquer plano diretor deste tipo [omissis] é também um ato do *Council* na sua qualidade de autoridade de ordenamento do território. [Omissis] [Obiter dicta uma vez que o juiz já constatou que o *Council* atuou enquanto autoridade de ordenamento do território.]
- 26 No caso em apreço, a conclusão inevitável é que o plano diretor foi aprovado pelo *Council* simultaneamente na qualidade de autoridade local e de autoridade de ordenamento do território, bem como de proprietário do terreno.

Relação entre o plano diretor e o plano de ordenamento

- 27 O plano diretor não é elaborado ao abrigo de uma disposição legal específica nem faz formalmente parte do plano de ordenamento. No entanto, o plano diretor está expressamente previsto no plano de ordenamento e é, nesta medida e neste sentido, preparado «ao abrigo» do plano de ordenamento previsto na lei, ou seja, é uma medida específica tomada na sequência do plano de ordenamento e que está prevista neste último.
- 28 O plano diretor não altera formalmente o plano de ordenamento, mas prevê a possibilidade de autorizar projetos que não sejam conformes com o plano de ordenamento originalmente aprovado.
- 29 O presidente do *Council* tem poderes para atuar em relação a uma vasta gama de matérias em nome do *Council* sem que haja necessidade de aprovação por parte dos membros eleitos. Estes atos são atos do *Council*. Estas ações incluem a aprovação de um plano diretor. [Omissis] [Considerações do direito interno em apoio desta conclusão]
- 30 O plano diretor equivaleria, na realidade, a uma derrogação do plano de ordenamento no sentido de que prevê expressamente um conjunto diferente de ordenamentos, nomeadamente em termos de altura.

Pedido

- 31 O dono da obra iniciou uma consulta prévia para o ordenamento em 21 de janeiro de 2020 e requereu formalmente a concessão da licença em 25 de maio de 2020 ao abrigo da *section 4(1) da Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016* [Lei de 2016 relativa ao Ordenamento do Território e à

Construção (Habitação], bem como ao Arrendamento). Este foi o primeiro de quatro pedidos de construção previstos relacionados com a zona em causa e respetivos arredores no âmbito do plano diretor.

- 32 O inspetor principal de urbanismo da An Bord Pleanála recomendou em 20 de agosto de 2020 que o pedido fosse indeferido. No entanto, a Agência discordou e concedeu a licença em 14 de setembro de 2020. A licença autorizou o projeto «Construção para Arrendamento» permitindo a demolição de todas as estruturas existentes no local e a construção de 416 habitações em cinco blocos, com altura entre 2 e 16 andares, bem como de equipamentos para os arrendatários, um espaço aberto comum, infantários, uma zona comercial, uma subestação de *Electricity Supply Board* [abastecimento de eletricidade], e de obras associadas, tais como lugares de estacionamento.
- 33 A decisão contém múltiplas referências ao plano diretor. O relatório do inspetor refere-o 68 vezes, sendo que a condição n.º 24 impõe como condição obrigatória para que o plano diretor produza efeitos o pagamento de uma contribuição financeira.

Condição 24

- 34 A Condição 24 estabelece que o dono da obra deve pagar 4 000 euros por unidade (conforme atualização) à autoridade de ordenamento do território a título de contribuição especial em substituição da disponibilização de um espaço aberto ao público como previsto na *section 48(2)(c)* da Lei de 2000. [Omissis] [Abaixo repetido, no essencial, no ponto 36]
- 35 A condição n.º 24 confere manifestamente efeito ao plano diretor. O pagamento tem por objetivo conferir efeito ao plano diretor na medida em que permite financiar um espaço aberto ao público na zona do plano diretor. Embora isto [não] crie uma obrigação de dar na íntegra execução ao plano diretor, indica claramente quais os fundos específicos que devem ser utilizados para um espaço aberto ao público dentro da zona do plano diretor. [Omissis] [Elementos irrelevantes para as questões prejudiciais submetidas]
- 36 O plano diretor não exigiu especificamente a imposição da condição 24, mas a imposição de condições desta natureza está refletida no plano de ordenamento que prevê (no n.º 16.10.3) que «[e]m princípio, haverá na zona um espaço aberto ao público; no entanto, nalguns casos, poderá ser mais apropriado solicitar uma contribuição financeira para a sua realização noutra local nas proximidades». [Omissis] Sem o plano diretor não haveria uma disposição específica relativa ao espaço aberto ao público para o qual a contribuição especial seria exigida. A imposição da condição 24 [não] altera o estatuto jurídico formal do plano diretor, mas equivale à implementação de uma medida prevista no plano diretor que pode ser juridicamente exigível.

Referência às orientações ministeriais no pedido de autorização em causa

- 37 O facto de na sua decisão a Agência, no âmbito do PAEA, [não] ter mencionado expressamente o SPPR 3 ou as orientações relativas à altura dos edifícios é irrelevante, tanto a nível factual como a nível do direito. A inexistência de menção expressa não significa que não tenham sido tomadas em consideração.
- 38 A Agência referiu-se às orientações relativas à altura dos edifícios na alínea f) da secção «Fundamentos e Considerações» no início da sua decisão. Por conseguinte, em conformidade com o direito em vigor, a Agência, quando levou a cabo o PAEA, baseou-se *de facto*, de entre uma série de outros documentos, nas orientações relativas à altura dos edifícios. *[Omissis] [obiter dicta]* [O] facto de as orientações relativas à altura dos edifícios [não] terem sido referidas na parte referente ao PAEA é irrelevante.
- 39 É verdade que o PAEA é antes de mais uma questão de procedimento e não de resultado, mas no final do processo de avaliação há uma posição final sobre a questão de saber se os impactos identificados são ou não aceitáveis em termos ambientais; este aspeto está claramente relacionado com as orientações ministeriais.
- 40 À luz dos factos e do direito, a Agência tomou claramente em consideração as orientações obrigatórias em todos os aspetos da decisão. Tal resulta:
- (i) da menção específica na secção «Fundamentos e Considerações» ao facto de as orientações obrigatórias sido tomadas em consideração;
 - (ii) da inexistência de qualquer menção na decisão que afaste esta tomada em consideração em relação à secção PAEA da decisão; e
 - (iii) da jurisprudência constante nacional segundo a qual quando o autor de uma decisão declara que uma matéria foi tomada em consideração, deve considerar-se que assim é até ser feita prova em contrário.
- 41 Por conseguinte, a tomada em consideração das orientações deve incluir o PAEA.
- 42 O efeito prático da natureza obrigatória das orientações ministeriais pode variar de caso para caso. *[Omissis]* Mas *[Omissis]* o impacto da disposição legal pode ser demonstrado no presente processo através de uma comparação entre a decisão da Agência e o relatório do inspetor. No relatório do inspetor de 20 de agosto de 2020, foi dado um destaque consideravelmente maior às questões ambientais, o que deu origem a uma recomendação de indeferimento do pedido. No entanto, quando decidiu conceder a licença em 14 de setembro de 2020, a Agência conferiu uma importância mais significativa ao impacto do SPPR 3. Assim, embora o cumprimento das orientações [não] predetermine inteiramente o resultado, devido à possibilidade de uma licença poder ser recusada com outro fundamento, prejudica fortemente a análise a favor da concessão da licença, o que aconteceu no caso em apreço.

Quadro jurídico pertinente

- 43 Foi resumida e anexada ao presente acórdão uma lista da legislação da União, internacional e nacional pertinente, com as respetivas hiperligações Internet.

Fundamentos pertinentes do presente litígio

- 44 Na sequência do Acórdão n.º 1, que rejeitou diversos fundamentos, permanecem agora dois fundamentos pertinentes.
- 45 O primeiro diz respeito ao facto de a decisão se ter baseado num plano diretor que não foi sujeito a AEA.
- 46 O segundo diz respeito ao facto de a obrigação legal de cumprimento das orientações ministeriais dar origem a uma violação da Diretiva AEA [Omissis]. Os recorrentes opõem-se à *section 28 (1)(C)* da Lei de 2000 que prevê que quando as orientações contêm requisitos específicos de política de ordenamento do território, a Agência deve fazer cumprir esses requisitos. A questão central em análise é uma questão de interpretação e diz respeito à questão de saber se a Diretiva AEA [Omissis] se opõe a que sejam tomadas em consideração políticas nacionais obrigatórias. Está em causa um tipo específico de políticas, uma vez que o n.º 3.1 das orientações de 2018, que, por sua vez, está na origem dos SPPR vinculativos que figuram no documento, se baseia em políticas governamentais em matéria de habitação e não em considerações puramente ambientais. [Omissis] [Repetição e elementos irrelevantes para as questões prejudiciais].
- 47 Os recorrentes alegam que o resultado foi «antecipadamente determinado» pelas orientações, mas ainda que se possa considerar que isto pode ser um ligeiro exagero, é certo que o resultado foi fortemente influenciado pelas orientações. Como acima se referiu, é o que resulta claramente da comparação entre aquele e o relatório do inspetor, que colocou mais ênfase nas considerações ambientais.

Questões do direito da União que se suscitam

- 48 Parece-me assim que dos fundamentos acima identificados resultam diversas questões de direito da União, que considero adequado, seja como for, submeter ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo 267.º TFUE.

Primeira questão

- 49 A primeira questão é a seguinte:

Deve considerar-se que o artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42/CE tem por efeito que o conceito de «planos e programas [...], bem como as respetivas alterações [...], que seja(m) sujeito(s) a preparação e/ou aprovação por uma autoridade a nível nacional, regional e local [...]» inclui um plano ou

programa que é preparado e/ou aprovado em conjunto por uma autoridade a nível local e um dono da obra do setor privado enquanto proprietário dos terrenos adjacentes àqueles de que a autoridade local é proprietária?

- 50 Os recorrentes consideram que um plano ou programa conforme definido no artigo 2.º, alínea a), que é preparado por uma autoridade local, está sujeito às obrigações decorrentes da Diretiva 2001/42. Não é relevante que o plano tenha sido preparado exclusivamente pela autoridade ou que tenha sido preparado em colaboração ou com a assistência do dono da obra. As obrigações e os efeitos da diretiva são os mesmos. O objetivo da diretiva ficará totalmente comprometido se os requisitos relativos ao cumprimento das suas obrigações puderem ser evitados ou contornados através do recurso a uma colaboração que consiste na preparação de um plano ou programa conjunto.
- 51 A Agência responde de forma negativa.
- 52 Todavia, a resposta da Agência [não] responde diretamente à questão e confunde esta última com a segunda questão, pelo que repetir essa resposta aqui mais não faria do que gerar confusão sobre a matéria.
- 53 A posição das partes estatais recorridas é que, em circunstâncias nas quais o órgão jurisdicional de reenvio tenha considerado que o plano diretor estava sujeito à preparação e/ou aprovação pelo *Dublin City Council*, enquanto autoridade local e autoridade de ordenamento do território, e que tal estava previsto no plano de desenvolvimento, está preenchido o primeiro travessão da definição de «planos e programas» constante do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva AAE.
- 54 Da resposta das partes estatais recorridas parece resultar que se deve responder afirmativamente à primeira questão. No entanto, [omissis] a sugestão de resposta que apresenta à segunda questão [omissis] [contida na resposta que apresentou à primeira questão] parece [omissis] contradizer a resposta formal do Estado à segunda questão que a seguir se apresentará.
- 55 O interveniente sugere que se responda de forma negativa, mas esta resposta parece também ser uma tentativa de responder à segunda questão e não à primeira [omissis].
- 56 Proponho que se responda afirmativamente à questão. Uma interpretação teleológica da diretiva conduz à conclusão de que um plano preparado por uma autoridade local em conjunto com outra entidade e um plano preparado apenas por uma autoridade local devem ser objeto de tratamento análogo.
- 57 O motivo para o reenvio desta questão é que foi alegado na audiência que um plano preparado em conjunto não está abrangido pelo primeiro travessão da definição de «planos e programas» constante do do artigo 2.º, alínea a), e que, se a resposta for negativa, o argumento dos recorrentes assente na Diretiva AEA será improcedente.

Segunda questão

58 A segunda questão é a seguinte:

Deve o artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42/CE ser interpretado no sentido de que tem por efeito que o conceito de «planos e programas [...] bem como as respetivas alterações, [...] que seja(m) exigido(s) por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas», inclui um plano ou programa que está expressamente previsto num plano de ordenamento de uma autoridade local (tendo esse plano de ordenamento sido preparado ao abrigo de uma disposição legislativa), tanto de forma geral como quando o plano de ordenamento preveja que a autoridade local «preparará orientações específicas para cada área nas áreas estratégicas de ordenamento e de regeneração [...] utilizando mecanismos adequados dos planos locais [...], planos diretores esquemáticos e planos locais de melhoria do ambiente»?

59 A posição dos recorrentes é que a preparação do plano diretor é uma obrigação que vincula a autoridade de ordenamento do território ao abrigo das disposições da Lei de 2000 sobre o Ordenamento do Território e o Desenvolvimento, conforme alterada. O plano diretor tem de definir o quadro do ordenamento da área a que diz respeito e, na realidade, o plano diretor cumpriu este requisito.

60 A posição da Agência é negativa [Considera] que o conceito de «planos e programas» conforme definido [no] artigo 2.º, alínea a), da Diretiva AEA não inclui um plano ou um programa previsto num plano de ordenamento previsto na lei quando a preparação de tal plano ou programa não constitua, em si mesma, um requisito legal cuja execução pode ser exigida e quando tal plano ou programa não seja vinculativo, não contenha condições ou critérios com os quais as futuras aprovações de projetos devam ser conformes e não produzam efeitos jurídicos vinculativos.

61 A posição das partes estatais recorridas é que, de acordo com a jurisprudência constante do TJUE, se deve considerar que os planos ou os programas cuja aprovação [Omissis] [seja] regulada por disposições legislativas ou regulamentares nacionais [e] cujas [disposições] determinem quais são as autoridades competentes para os aprovar e o procedimento para os preparar são «exigido[s]» na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva. Por conseguinte, de forma hipotética, as partes recorridas estatais consideram que um plano ou programa aprovado por uma autoridade local em circunstâncias nas quais a aprovação do mesmo esteja expressamente consignada ou prevista no plano de ordenamento dessa autoridade local se enquadra na definição de plano ou programa na aceção do artigo 2.º, alínea a).

62 [Omissis]. [Considerações pertinentes para questões previamente decididas pelo juiz presidente]

63 A posição do interveniente é que o conceito de «planos ou programas» na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42/CE não inclui um plano ou um

programa previsto num plano de ordenamento previsto na lei quando a preparação de tal plano ou programa não constitua, em si mesma, um requisito legal exequível e quando tal plano ou programa não seja suscetível de produzir efeitos jurídicos vinculativos.

- 64 Proponho que se responda afirmativamente à questão. Embora o plano diretor não seja em si um instrumento jurídico vinculativo, está expressamente previsto no plano de ordenamento previsto na lei cuja execução pode ser requerida judicialmente e que é elaborado ao abrigo de uma disposição legal. Isto cria um vínculo suficiente com as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas para concluir que o plano diretor é exigido por estas disposições.
- 65 O motivo para o reenvio desta questão é que, em caso de resposta negativa, o argumento dos recorrentes assente na Diretiva AEA será improcedente.

Terceira questão

- 66 A terceira questão é a seguinte:

Deve o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42/CE ser interpretado no sentido de que tem por efeito que o conceito de «planos e programas [...] que tenham sido preparados para a agricultura, silvicultura, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão de águas, telecomunicações, turismo, ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos, e que constituam enquadramento para a futura aprovação dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 85/337/CEE [...]», inclui um plano ou programa que não é vinculativo em si mesmo, mas que está expressamente previsto num plano de ordenamento consignado na lei que é vinculativo, ou então que propõe ou prevê, na realidade, uma alteração de um plano que estava, ele próprio, sujeito a uma avaliação ambiental estratégica?

- 67 Com efeito, a posição dos recorrentes é que a resposta é afirmativa, na medida em que o plano diretor é um plano que está abrangido pelo artigo 3.º, n.º 2, da [Diretiva] 2001/42/CE como plano preparado para o ordenamento urbano e rural e/ou utilização dos solos e que constitui o quadro ao abrigo do qual a futura aprovação de projetos enumerados no anexo II da Diretiva do Conselho 85/337/CEE poderá ser autorizada.
- 68 A posição da Agência é que o conceito de «planos e programas» para efeitos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AEA não inclui um plano ou programa, como o plano diretor, que (a) não seja vinculativo (b) não estabeleça o quadro para a futura aprovação de projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva AEA e não funcione como uma restrição ao poder discricionário da autoridade competente responsável pela adoção da decisão de aprovação de ordenamento desses projetos, e (c) quando esse plano não altere, ele próprio, um plano que foi já foi sujeito, por seu lado, a uma avaliação ambiental ao abrigo da Diretiva AEA.

- 69 A posição das partes estatais recorridas é que, em circunstâncias em que o órgão jurisdicional de reenvio tenha considerado que o plano diretor «não é por si só diretamente vinculativo de um ponto de vista jurídico», e «não altera formalmente o plano de ordenamento», o plano diretor não introduz alterações num plano que está, ele próprio, sujeito a uma AEA (isto é, o plano de ordenamento). Também não se pode considerar que o plano diretor estabelece um quadro para a futura aprovação de *[Omissis]* projetos na aceção dos princípios enunciados na jurisprudência do TJUE que interpreta o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AEA.
- 70 A posição do interveniente é que na medida em que o plano diretor contém um plano indicativo que mostra de que forma se pode realizar o ordenamento das zonas que fazem parte deste e que, em particular, indica as alturas dos edifícios propostos nessas zonas, aquele plano diretor é conforme com as Orientações Relativas ao Ordenamento Urbanístico e à Altura dos Edifícios, publicadas pelo Minister for Housing, Planning and Local Government (Ministro da Habitação, do Ordenamento do Território e da Administração Local) (que estavam sujeitas a AEA). O plano diretor não limita o poder discricionário da autoridade competente quando da avaliação de um pedido para aprovação de um projeto.
- 71 Proponho que se responda afirmativamente à questão. O plano diretor tem por único objetivo definir o quadro das futuras aprovações de projetos. Uma vez que o plano diretor está simultaneamente previsto no plano de ordenamento e claramente referenciado no relatório do inspetor e, por conseguinte, no próprio processo de concessão da aprovação do projeto aqui em causa, existe uma relação suficiente entre o plano diretor e a definição do quadro para a futura aprovação de projetos para concluir que está abrangido pelo artigo 3.º, n.º 2, alínea a). Este entendimento é reforçado pelo facto de o plano diretor prever [mais] resultados alterados em termos de ordenamento do que o plano de ordenamento previsto na lei e pelo facto de, em certa medida, a aprovação de projetos efetivamente concedida refletir esses resultados alterados, em vez do plano de ordenamento legal.
- 72 O motivo para o reenvio desta questão é que se a resposta for negativa, o argumento dos recorrentes assente na Diretiva AEA será improcedente.

Quarta questão

- 73 A quarta questão é a seguinte:

O artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92/UE tem por efeito impedir que a autoridade competente tome em consideração, no processo de avaliação dos efeitos ambientais, as políticas governamentais obrigatórias, em especial as que não se baseiam exclusivamente em critérios ambientais, quando sejam políticas que definem, em determinadas circunstâncias, situações em que não se deve excluir a concessão de uma licença?

- 74 Com efeito, a posição do recorrente é que a resposta é afirmativa e, em especial, que o artigo 2.º, n.º 1, da [Omissis] Diretiva 2011/92/UE tem por efeito [impedir] que, no âmbito de um PAEA, uma autoridade competente [tome em consideração] [Omissis] políticas governamentais obrigatórias que não se baseiam exclusivamente em critérios ambientais.
- 75 A posição da Agência é que a Diretiva AEA não impede a autoridade competente de tomar em consideração, no PAEA, a política governamental relativa à altura dos edifícios, que foi, ela própria, objeto de uma avaliação ambiental ao abrigo da Diretiva AEA. Não figura nenhum impedimento deste tipo na redação do artigo 2.º, n.º 1, nem em nenhuma outra parte da Diretiva AEA. A avaliação dos efeitos significativos no ambiente feita pela autoridade competente assenta numa posição final relacionada com o valor e o contexto sobre aquilo que é importante, desejável ou aceitável à luz das alterações desencadeadas pelo projeto em causa à luz das suas circunstâncias específicas.
- 76 A posição das partes estatais recorridas é que a Diretiva AEA não se opõe a que a autoridade competente tome em consideração, no âmbito de um processo integrado AEA realizado em paralelo com outras avaliações para decidir sobre um pedido de aprovação de um projeto, a política nacional de ordenamento do território em matéria de altura dos edifícios (que foi, ela própria, objeto de uma AEA ao abrigo da Diretiva 2001/42/CE)). Os SPPR contidos nas orientações adotadas ao abrigo da *section 28(1)(C)* da Lei de 2000 sobre o Ordenamento do Território e o Desenvolvimento (conforme alterada) são requisitos políticos; não determinam o resultado de um pedido para a aprovação de um projeto e não têm nenhum impacto sobre a obrigação de realizar uma AEA em conformidade com o disposto na parte X Lei de 2000 sobre o Ordenamento do Território e o Desenvolvimento (conforme alterada). Além disso, as orientações em causa no presente processo [omissis] preveem expressamente que o SPPR 3 que ali figura está sujeito aos requisitos de avaliação ambiental que possam ser impostos pelo direito da União, incluindo a AEA, e o SPPR 3 não é, de modo nenhum, obrigatório nos termos em que está redigido.
- 77 A posição do interveniente é que a autoridade competente tem o direito de tomar em consideração as orientações publicadas por um Estado-Membro que contenham critérios de gestão do ordenamento relativos à altura dos edifícios de empreendimentos habitacionais, que não sejam em si mesmos obrigatórios nem suscetíveis de determinar o resultado da AEA, quando essas orientações tenham sido objeto de uma AEA para efeitos da Diretiva 2001/42/CE.
- 78 Proponho que se responda afirmativamente à questão. A Diretiva AEA tem por objeto e finalidade identificar os efeitos no ambiente, entendidos de forma ampla, para permitir que se forme uma posição final objetiva, baseada no ambiente, sobre a questão de saber se esses efeitos são aceitáveis. Uma disposição de direito interno que exige que todo o processo de ordenamento, incluindo o processo AEA [,] seja conforme com um instrumento político (designado «orientações» mas [que é], na prática, obrigatório) do governo central, que se baseia de forma significativa

mais em considerações de natureza social e económica do que em considerações puramente ambientais, contraria aqueles objetivos. É irrelevante que o instrumento ministerial não imponha a concessão da licença porque tem um impacto tal no processo que é suscetível de criar esse resultado em muitos casos como o presente.

79 O motivo para o reenvio desta questão é que, em caso de resposta afirmativa, a legislação nacional pertinente não é conforme com o direito da União, e a decisão tomada ao abrigo desta legislação é inválida.

80 *[Omissis]*:

(i). *[Omissis]*

(ii). *[Omissis]*

[OMISSIS] [Repetição das questões acima colocadas nos §§ 49, 58, 66 e 73]

ANEXO – HIPERLIGAÇÕES INTERNET

Direito da União

[Omissis]

Jurisprudência da União

[Omissis]

Direito internacional

[Omissis]

Legislação nacional (e respetivos documentos)

i) The Planning and Development Act 2000 (Lei de 2000 sobre o Ordenamento do Território e o Desenvolvimento), conforme alterada).

[Omissis]

ii) The Local Government Act 2001 (Lei de 2001 relativa à Administração Local), conforme alterada.

[Omissis]

vii) The Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 [Lei de 2016 relativa ao Ordenamento do Território e à Construção (Habitação), bem como ao Arrendamento], conforme alterada.

[Omissis]

- viii) The Dublin City Development Plan 2016–2022 (Plano de Desenvolvimento da cidade de Dublin 2016–2022).

[Omissis]

- ix) The Dublin City Council Masterplan for Player Wills, Dublin City Council and Bailey Gibson Lands (2017) [Plano Diretor da Câmara Municipal de Dublin para os terrenos da sociedade Player Wills, da Câmara Municipal de Dublin e da sociedade Bailey Gibson (2017)]

[Omissis]

- x) The Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities (December 2018) [(Orientações Relativas ao Ordenamento Urbanístico e à Altura dos Edifícios (dezembro de 2018).]

[Omissis]

Jurisprudência nacional

[Omissis]

- xii) Acórdão Kerins/An Bord Pleanala (N.º 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 [não publicado, High Court (Tribunal Superior), 31 de maio de 2021].

[Omissis]

- xiii) Acórdão Kerins/An Bord Pleanala (N.º 2) [2021] IEHC 612, [não publicado, High Court (Tribunal Superior), 4 de outubro de 2021].

[Omissis]

[Omissis] [Decisão processual que determina o reenvio e reafirma as questões acima indicadas]

[Omissis] [Identidade do escrivão do High Court (Tribunal Superior)]

[Omissis] [Nomes dos representantes das partes]